

Vergaderjaar 2015–2016

**17 050**

## **Misbruik en oneigenlijk gebruik op het gebied van belastingen, sociale zekerheid en subsidies**

**Nr. 529**

### **BRIEF VAN DE MINISTER VAN SOCIALE ZAKEN EN WERKGELEGENHEID**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 19 september 2016

De werknemersorganisaties FNV en CNV hebben zich op 15 februari 2016 teruggetrokken uit de Stichting Normering Arbeid (SNA). De SNA is de beheerder van het keurmerk in de uitzendsector.

Ik neem het terugtreden van de werknemersorganisaties uit de SNA zeer serieus. Het is van groot belang dat zelfregulering in de uitzendbranche steunt op een breed draagvlak en zoveel mogelijk de risico's op overtreding van wet – en regelgeving voorkomt of aanpakt. Over de consequenties voor het keurmerk van het besluit van de werknemersorganisaties heb ik gesprekken gevoerd met de betrokken partijen<sup>1</sup>. Met deze brief doe ik mede namens de Staatsecretaris van Financiën verslag van de uitkomsten van dit overleg en ga ik in op de te nemen vervolgstappen na het vertrek van de bonden uit de SNA.

Mijn conclusie is dat de waarde van het keurmerk verder verbeterd kan en moet worden. In deze brief ga ik in op de afspraken die ik heb gemaakt om het keurmerk zodanig te verbeteren dat onder meer niet toegestane constructies om de uitzendcao te ontduiken meer dan nu uit het keurmerk kunnen worden geweerd. Tot slot vraag ik de werknemersorganisaties om het verbeterproces mede te monitoren. Begin 2017 maak ik de balans op van het verbeterproces. Als er sprake blijft van onder meer constructies waarmee gecertificeerde ondernemingen de uitzendcao kunnen ontduiken, dan is de tijd om opnieuw te bespreken hoe dit soort constructies wel afdoende kan worden aangepakt en wat dit moet betekenen voor het keurmerk.

<sup>1</sup> SNA, SNCU, ABU, NBBU, LTO, FNV, CNV

In de bijlage bij deze brief ga ik in op het huidige systeem van zelfregulering, de eerder genomen maatregelen en de bredere inzet van de overheid om malafiditeit te voorkomen<sup>2</sup>.

Het is mijn ambitie is dat het keurmerk zodanig verbetert dat op termijn de werknemersorganisaties weer willen deelnemen aan het overleg over het keurmerk.

Met deze brief doe ik ook een aantal toezeggingen gestand. In het AO Handhaving van 3 juli 2014 (Handelingen II 2013/14, nr. 102, item 22) heb ik toegezegd Uw Kamer periodiek te informeren over het aantal meldingen van de SNA en het aantal malen dat dit tot inzet van de Inspectie SZW heeft geleid<sup>3</sup>. Het betreft hier zowel de bulkmeldingen als de incidentele meldingen. De Inspectie SZW zal hier voortaan in haar jaarverslagen over rapporteren. In het Jaarverslag 2015 van de Inspectie SZW, dat in mei 2016 naar Uw Kamer is gestuurd, is de Inspectie ingegaan op de resultaten over 2015. Hiermee beschouw ik deze toezegging als gestand gedaan.

Dinsdag 28 juni jl. is tijdens het vragenuur door het lid Kerstens (PvdA), het lid Ulenbelt (SP) en het lid Voortman (Groenlinks) gevraagd om naar aanleiding van het onderzoek van SOMO en FairWork over mogelijke uitbuiting van Polen en de berichtgeving daarover, ook in te gaan op het tegengaan van oneerlijke concurrentie tussen bedrijven en mogelijke verdringing van Nederlandse werknemers (Handelingen II 2015/16, nr. 101, item 4). Hier kom ik op terug in de brief die ik tijdens het AO Behandelvoorbehoud Herziening Detacheringsrichtlijn van 13 april jl. heb toegezegd om te kijken wat Nederland nog kan doen bovenop de Europese Handhavingsrichtlijn (Kamerstuk 33 439, nr. 4).

In mijn brief van 1 november 2013<sup>4</sup> heb ik toegezegd om na twee jaar te bezien of de getroffen maatregelen met betrekking tot de door FNV geconstateerde knelpunten bij de met de Waadi ingevoerde registratieplicht van zelfstandigen afdoende zijn. Ik concludeer dat de getroffen maatregelen (voor samenwerkende zzp'ers geen registratieplicht meer en voor dga's wordt onder voorwaarden geen boete opgelegd) afdoende zijn. Bij gelegenheid wordt dit ook wettelijk geregeld.

## **1. Visie op het vertrek van de werknemersorganisaties**

Na het besluit van de werknemersorganisaties om zich terug te trekken uit de SNA zijn gesprekken gevoerd met alle betrokken partijen over de consequenties voor het keurmerk.

De werknemersorganisaties constateren weliswaar dat er belangrijke stappen zijn gezet in het verbeteren van de zelfregulering, maar dat de verbeteringen niet snel genoeg gerealiseerd worden en dat werknemers in bepaalde situaties niet krijgen waar ze recht op hebben. Zij stellen dat zij bij contracting en bemiddeling van zzp-ers regelmatig constateren dat op papier sprake is van aanneming van werk of bemiddeling van zzp-ers terwijl feitelijk sprake is van uitzenden. In die gevallen wordt ten onrechte de cao voor uitzendkrachten niet toegepast. Werknemersorganisaties willen een keurmerk alleen voor het pure uitzenden.

---

<sup>2</sup> Raadpleegbaar via [www.tweedekamer.nl](http://www.tweedekamer.nl)

<sup>3</sup> Kamerstuk 17 050, nr. 483

<sup>4</sup> Kamerstuk 29 544, nr. 479

Het keurmerk is voor uitzenden (ter beschikking stellen van arbeidskrachten) en voor aanneming van werk. Daar kan ook contracting onder gerekend worden en de bemiddeling van zzp-ers. Dit zijn vormen die we steeds vaker zien en die in principe ook gecertificeerd kunnen worden. Het huidige keurmerk laat echter ook naar mijn mening teveel ruimte voor constructies waarbij aanneming van werk in de vorm van contracting en bemiddeling van zzp-ers terwijl feitelijk uitzenden is en dus andere arbeidsvoorwaarden van toepassing zijn. Dit dient aangepakt te worden.

De ontstane situatie kan de vraag oproepen of een vergunningstelsel moet worden ingevoerd. Een vergunningstelsel betekent een verlies aan draagvlak in de sector vanwege het doorkruisen van de huidige publiek-private samenwerking met een verlies aan zicht op een deel van de markt als gevolg en administratieve lasten voor uitzendondernemingen. Een vergunningstelsel kan malafiditeit ook niet direct aanpakken. Waarborgen van een vergunning zijn eenvoudig te ontwijken (bijvoorbeeld door gebruik stromannen) en ook een uitzendbureau met vergunning kan de wet overtreden.

Publiek-private samenwerking met een systeem van zelfregulering heeft belangrijke voordelen bij de aanpak van misstanden bij uitzendbureaus. Per jaar vinden ruim 10.000 private controles plaats, zo'n 550 ondernemingen per jaar verliezen het keurmerk, de publiek-private samenwerking en de informatieuitwisseling tussen SNA, SNCU, Inspectie SZW en Belastingdienst maakt dat deze partijen hun werk beter kunnen doen en meer malafide bedrijven kunnen aanpakken. Dat is ook nodig, want de Inspectie SZW en de Belastingdienst constateren niet alleen bij niet-gecertificeerde, maar ook bij gecertificeerde ondernemingen overtredingen van de wet en regelgeving<sup>5</sup>. Het keurmerk dient dan ook verder versterkt te worden. Zelfregulering kan echter nooit in de plaats komen van nalevingstoezicht en handhaving om malafiditeit aan te pakken<sup>6</sup>.

## **2. Het huidige keurmerk en de te nemen maatregelen**

Er is vooruitgang geboekt op de verbeterpunten die in mei 2014 zijn overeengekomen en de extra maatregelen die in juli 2015 overeen zijn gekomen. Om de waarde van het keurmerk verder te versterken en ook binnen het keurmerk de niet toegestane constructies om de uitzend cao te ontduiken aan te pakken, zijn er naast de overeengekomen verbeteringen ook een aantal *extra* verbeteringen noodzakelijk.

Uit een onderzoek van de ABU naar uitzendbepalingen in inleencao's 2015<sup>7</sup> volgt dat van de 604 (3.636.208 werknemers) in 2015 geldende cao's met een uitzendbepaling 82 cao's de verplichting bevatten om gebruik te maken van NEN-gecertificeerde uitzendbureaus. Hier is dus nog ruimte voor verbetering in de zin van het verplicht stellen van het gebruik maken van NEN-gecertificeerde uitzendbureaus.

*Cao-loon:* Op basis van het eerder afgesproken pakket van maatregelen zijn medio juni 2014 in overleg met sociale partners negen cao-elementen toegevoegd aan de norm. De effecten van deze verzwaring van het keurmerk zijn zichtbaar. In de periode van 1 juli 2014 tot 27 juli 2015 zijn 3047 minor non-conformiteiten op CAO-elementen geconstateerd bij 1254 verschillende ondernemingen en 273 major non-conformiteiten. Het

<sup>5</sup> Zie bijlage bij Kamerstuk 17 050, nr. 419

<sup>6</sup> Kamerstuk 29 304, nr. 5

<sup>7</sup> ABU, Uitzendbepalingen in inleen-cao's, Een onderzoek naar het aantal en soort afspraken in cao's over uitzendkrachten en uitzendondernemingen, 29 april 2016.

overgrote deel van de ondernemingen waarbij afwijkingen worden geconstateerd, voeren herstel door.

Als herstel uitblijft, verliezen de ondernemingen het keurmerk en worden ze gemeld aan SNCU die vervolgens de ondernemingen in onderzoek neemt. SNA heeft 182 meldingen doorgegeven aan SNCU waarvan er 104 worden onderzocht. Er lopen (mei 2016) nog 83 onderzoeken, waarbij er bij 82 onderzoeken aanleiding is tot verder onderzoek of waarbij al afwijkingen zijn geconstateerd die hersteld zijn of moeten worden. SNCU concludeert dat de informatie die door SNA wordt doorgegeven een belangrijke aanleiding is om onderzoek op te starten. SNCU vindt het ook logisch om vanuit het perspectief van de handhaving van de CAO-naleving deze bedrijven te onderzoeken en herstel af te dwingen. De informatie-uitwisseling tussen SNA en SNCU wordt dan ook voortgezet en de effecten van de CAO-elementen worden gerapporteerd door SNCU.

Aanvullend op deze samenwerking tussen SNA en SNCU wordt als aanvullende maatregel uitgewerkt dat op het moment dat de SNCU bij een gecertificeerde onderneming een afwijking op het cao-loon heeft vastgesteld dit leidt tot verlies van het keurmerk en daarmee ook van de fiscale vrijwaring van de inlenersaansprakelijkheid als herstel binnen de SNCU-systematiek (in beginsel binnen 3 maanden) uitblijft en een en ander ook niet door de onderneming binnen de genoemde termijn wordt aangevochten (beroep / rechter). De reglementen van SNA worden hierop aangescherpt.

*Gericht toezicht op verschillende (nieuwe) vormen van dienstverlening:* SNA zal voor specifieke vormen van dienstverlening maatwerkbevestigingen opnemen in de norm om op die manier meer grip te krijgen op deze vormen. Nieuwe vormen van dienstverlening vragen immers om controles die daarop aansluiten. Een nadere verdiepingsslag is hiervoor noodzakelijk en zal door SNA worden opgepakt. In ieder geval zullen situaties waarbij uitzenden onder het mom van aanneming van werk (contracting) worden aangeboden, worden aangepakt. Dit om schijnconstructies en ontduiking van de uitzend cao tegen te gaan. De norm wordt hierop aangescherpt.

Nieuwe vormen van dienstverlening zoals contracting en bemiddeling van zzp moeten door bedrijven duidelijk gepositioneerd worden ten opzichte van het traditionele uitzenden (bijvoorbeeld in een aparte bv). Dit draagt bij aan het aanpakken van de genoemde schijnconstructies. Als vastgesteld is dat feitelijk sprake is van uitzenden in plaats van aanneming van werk, dan moet de onderneming de uitzend cao toepassen om het certificaat te behouden. Doet de onderneming dit niet dan verliest de onderneming het keurmerk. De SNA zal goed onderbouwde signalen van partijen op de arbeidsmarkt dat er sprake is van dit soort schijnconstructies om de cao te ontduiken altijd direct oppakken en daar ook aan de melder terugkoppelen. De SNA zal mij ook regelmatig rapporteren over deze signalen en hoe deze zijn opgepakt.

*Waarnemingen ter plaatse:* Het instrument waarneming ter plaatse zal aan de norm worden toegevoegd voor zowel Nederlandse als buitenlandse ondernemingen. Gezien het ontbreken van een rechtsgrond waardoor SNA niet de bevoegdheid heeft om een waarneming ter plaatse af te dwingen, is de samenwerking met zowel de SNCU als de Inspectie SZW en de Belastingdienst van belang. In gevallen waarbij inleners/opdrachtgevers niet meewerken aan een waarneming ter plaatse of er valide redenen zijn waardoor de waarneming ter plaatse niet kan plaatsvinden, kan eerst nog getracht worden via telefonisch contact met enkele werknemers een beeld te krijgen. Levert dit ook onvoldoende op dan kan dit voor de SNA aanleiding zijn om een melding te doen bij de

SNCU en /of de overheid. Het kan voor de SNA ook mede aanleiding zijn de onderneming vaker te inspecteren. De handhavende instanties van de overheid kunnen overwegen na een melding van SNA hierop actie te ondernemen.

*Samenwerking SNA en SNCU:* De twee instanties die verantwoordelijk zijn voor de zelfregulering binnen de uitzendsector, werken al samen. Deze samenwerking wordt verder geïntensiveerd. Ook buitenlandse ondernemingen die niet meewerken aan de SNCU-onderzoeken of die geen herstel doorvoeren zullen door SNCU aan SNA worden gemeld. Een dergelijke melding leidt tot schorsing of verlies van het keurmerk. Daarnaast wordt door SNA in de reglementen opgenomen dat een onderzoek door SNCU bij de aanmelding voor het SNA-keurmerk ertoe leidt dat de behandeling van de aanmelding wordt opgeschort (systeem van rood / oranje / groen).

*Onafhankelijkheid inspectie-instellingen:* Hier zijn al belangrijke stappen gezet. Zo is al ingeregeld bij SNA dat dezelfde inspecteur maximaal twee volledige inspecties achter elkaar bij een onderneming mag doen. Ook zijn door SNA al maatregelen genomen om «shopgedrag» van ondernemingen te voorkomen, als bijvoorbeeld een inspectie-instelling het keurmerk niet verleent vanwege geconstateerde tekortkomingen ten opzichte van de norm. Deze moeten eerst hersteld worden voordat een andere inspectie-instelling gekozen kan worden.

Daarnaast wordt komende tijd onderzocht of het shopgedrag aan de voorkant nog verder voorkomen kan worden. Inspectie-instellingen krijgen in de praktijk verzoeken om een bedrijf te certificeren, maar kunnen gronden hebben om dit te weigeren. Omdat er in dit geval nog geen eerste inspectie is uitgevoerd, kan het bedrijf zich tot een andere inspectie-instelling wenden. De procedure als hiervoor geschetst is immers niet in werking getreden. Als een bedrijf bij meerdere bedrijven wordt afgewezen, is dit informatie waarover SNA zou moeten beschikken. SNA gaat dit komende tijd samen met de inspectie-instellingen monitoren. Op die manier krijgen we inzichtelijk of hier echt een probleem is.

De kwaliteit van de inspectie-instellingen is een continu aandachtspunt. Bij signalen uit het veld of partijen op de arbeidsmarkt dat er twijfels zijn over de kwaliteit van een inspectie-instelling wordt dit direct door de SNA onderzocht onder andere door SNA-inspecteurs mee te laten gaan bij de inspecties. Over de acties die zijn genomen en de resultaten wordt ook teruggekoppeld aan de melder.

### **3. Conclusie**

Met de verbeteringen van het keurmerk, wordt beoogd dat gecertificeerde bedrijven het beter doen dan niet-gecertificeerde bedrijven. Samengevat gaat het om de volgende verbeterpunten:

- *CAO-loon:* Als SNCU bij een gecertificeerde onderneming een afwijking op het cao-loon vaststelt leidt dit (rekening houdend met de termijnen) tot verlies van het keurmerk en verlies van de daaraan gekoppelde fiscale vrijwaring van de inlenersaansprakelijkheid;
- *Gericht toezicht op verschillende (nieuwe) vormen van dienstverlening:* Aanpakken situaties waarbij uitzenden onder het mom van aanneming van werk wordt aangeboden (ontduiking uitzend cao) om deze constructies te weren uit het keurmerk.
- *Waarnemingen ter plaatse:* Als een onderneming niet meewerkt aan een waarneming ter plaatse en telefonisch contact medewerkers levert

ook onvoldoende op, volgt melding van SNA bij SNCU/overheid die dit verder op kunnen pakken.

- *Samenwerking SNA en SNCU*: Buitenlandse (evenals Nederlandse) ondernemingen die niet meewerken aan de SNCU-onderzoeken of die geen herstel doorvoeren worden door SNCU aan SNA gemeld met als gevolg schorsing of verlies van het keurmerk. Daarnaast wordt de behandeling voor aanmelding voor het SNA keurmerk bij een lopend onderzoek door SNCU opgeschort.
- *Onafhankelijkheid inspectie-instellingen*: SNA en inspectie-instellingen monitoren hoe vaak het voorkomt dat een bedrijf bij meerdere inspectie-instellingen wordt afgewezen aangezien dit een signaal is dat er iets aan de hand is. Verder worden signalen dat er twijfels zijn over de kwaliteit van een inspectie-instelling direct opgepakt door SNA.

Werknemersorganisaties hebben in de gesprekken duidelijk gemaakt dat zij het huidige keurmerk niet langer kunnen ondersteunen. Met de verbeteringen van het keurmerk wordt beoogd dat het keurmerk breder onderscheidend is. Mijn ambitie is dat het keurmerk zodanig verbeterd dat op termijn de werknemersorganisaties weer willen deelnemen aan het overleg over het keurmerk.

SNA heeft tot doel naleving van bestaande wettelijke kaders te bevorderen. De Inspectie SZW en de Belastingdienst blijven hun inspecties risicogericht uitvoeren hetgeen betekent dat inspecties uitgevoerd worden bij ondernemingen zonder en met certificaat. Certificatie kan zoals gezegd immers nooit de plaats innemen van nalevingstoezicht en handhaving. De informatie-uitwisseling geeft belangrijke informatie voor toezicht en handhaving. De Inspectie SZW en Belastingdienst blijven dan ook samenwerken met de sector in het kader van de informatie-uitwisseling en de continue verbetering daarvan.

Ik vraag de werknemersorganisaties om het verbeterproces zoals in deze brief geschetst ook mede te monitoren. Ik nodig hen en de werkgeversorganisaties bovendien uit in gesprek te blijven over het SNA keurmerk en verbetering daarvan. Begin 2017 zal ik de stand van zaken met alle partijen bespreken.

Tot slot wil ik benadrukken dat de verdere versterking van het keurmerk gebaseerd is op het bestaande private keurmerk en de daaraan gekoppelde voordelen voor inleners.

Als ik begin 2017 moet constateren dat deze versterking niet heeft geleid heeft tot het aanpakken van constructies om de uitzend cao te ontduiken, gaan de Staatssecretaris van Financiën en ik opnieuw in gesprek met de partijen over hoe deze constructies afdoende kunnen worden aangepakt en wat dit dan betekent voor het keurmerk.

De Minister van Sociale Zaken en Werkgelegenheid,  
L.F. Asscher